

7677

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les avoirs allemands en Suisse, 1945-1958

(Du 22 août 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

Conformément à l'article 3 de l'arrêté fédéral approuvant l'accord de Washington du 27 juin 1946, le Conseil fédéral a présenté aux chambres, outre son message du 14 juin 1946, un rapport et un message concernant ledit accord et, plus particulièrement, les avoirs allemands en Suisse. Il s'agit du rapport du 13 avril 1949 (n° 5610) et du message du 29 août 1952 (n° 6252). Les accords conclus en août 1952 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne ainsi qu'avec les Alliés ayant été approuvés par arrêté fédéral du 24 septembre 1952, le présent rapport pourrait se limiter aux cinq années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de ces accords. Pour donner suite aux vœux manifestés au sein de l'Assemblée fédérale, nous avons toutefois décidé que ce problème, parmi les plus importants et les plus difficiles que la Suisse ait eu à résoudre après la guerre, doit faire l'objet d'un rapport final complet. A une époque où les choses s'oublient si rapidement, nous pouvons et devons rappeler la situation délicate de 1945/1946, comme aussi les tensions politiques, extérieures et intérieures, qui se manifestèrent par la suite et suscitèrent des débats passionnés.

I. APERÇU RÉTROSPECTIF

1. Avant même la fin de la seconde guerre mondiale, les Alliés se sont occupés sérieusement du statut futur de l'Allemagne. Au vu des expériences faites avec les réparations, telles qu'elles avaient été prévues dans le traité de Versailles, ils renoncèrent à exiger de l'Allemagne vaincue des réparations importantes. Ils cherchèrent à obtenir réparation en mettant



la main sur l'ensemble des biens allemands publics et privés, qu'ils fussent situés dans des pays alliés ou des pays neutres. Conformément aux théories émises par le ministre américain des finances, M. Morgenthau, il s'agissait ainsi de détruire également, dans une très large mesure, le potentiel économique et financier de l'Allemagne, «ennemi n° 1» du monde, et de refaire de ce pays un Etat essentiellement agricole.

Faisant suite à la résolution n° VI de Bretton Woods, du 27 juillet 1944, un accord conclu avec le délégué américain Currie amena la Suisse à confisquer les biens allemands spoliés, c'est-à-dire ceux que les Allemands avaient acquis sans droit dans les territoires occupés, et à ordonner le blocage de tous les autres biens allemands. Lors de la conférence de Potsdam, du 17 au 25 juillet 1945, on érigea expressément en principe que tous les biens privés allemands situés en pays neutre étaient acquis aux Alliés. Ce principe fut énoncé et complété dans la loi n° 5 de la commission de contrôle alliée, du 30 octobre 1945. Les puissances victorieuses, alors maîtresses du monde et notamment des voies d'accès à la Suisse, exigèrent par la suite de notre pays qu'il reconnaisse ce principe sans condition et qu'il remette aux Alliés tous les biens allemands se trouvant sur son territoire. La presse mondiale soutint cette revendication d'une manière violente et menaçante.

Notre message du 14 juin 1946 renseigne de façon détaillée sur le refus catégorique opposé par la Suisse, de même que sur les circonstances qui conduisirent, après une lutte âpre, à la conclusion de l'accord de Washington en date du 25 mai 1946. Nous nous bornerons à rappeler les principaux points de cet accord:

A. Obligations de la Suisse:

1. Versement de 250 millions de francs représentant l'or spolié;
2. Liquidation partielle des avoirs allemands.

B. Obligations des Alliés:

3. Suppression des listes noires;
4. Déblocage des avoirs suisses aux Etats-Unis d'Amérique.

Pour les points 1, 3 et 4, nous renvoyons à ce qui a été dit dans notre message du 13 avril 1949 (FF 1949, I, 769). Ils ont été exécutés depuis longtemps, sauf en ce qui touche le conflit opposant la Suisse aux Etats-Unis à propos de l'*Interhandel* et quelques cas moins importants.

Pour les avoirs allemands, la Suisse dut faire, bien à contre-cœur, des concessions importantes. Le contenu de l'accord demeura toutefois au-dessous des prétentions exorbitantes formulées au début par les Alliés: il n'était plus du tout question d'une mesure coercitive à l'égard des biens situés en Suisse d'Allemands domiciliés en Suisse ou dans un pays tiers,

ou à l'égard des biens dont des Autrichiens, des habitants de la Tchécoslovaquie et des pays de l'Est annexés étaient propriétaires en Suisse. Cette exclusion permit de débloquer des biens représentant quelque 470 millions de francs. Triomphant d'une résistance acharnée, la Suisse obtint ensuite que soit reconnu le principe selon lequel les Allemands visés par l'accord devaient être indemnisés équitablement en monnaie de leur pays. Enfin, il était prévu que l'exécution et les décisions à prendre seraient confiées à des services suisses, ceux-ci étant toutefois tenus de consulter les représentants des Alliés à propos de certaines questions. Telles sont vraisemblablement les principales raisons qui amenèrent les conseils législatifs, réunis en session extraordinaire à approuver l'accord, sous la pression des événements. Une opposition très vive ne cessa cependant de se manifester. On parlait de la «journée la plus sombre dans l'histoire du droit suisse». D'aucuns affirmaient notamment que la confiance de l'étranger en nos institutions était à jamais ruinée. Aujourd'hui, nous pouvons constater avec satisfaction que ces prophéties très pessimistes ne se sont pas réalisées. La confiance dans notre organisation juridique et financière n'a, pour le moins, pas diminué depuis lors.

2. Dans notre rapport du 13 avril 1949, de même qu'au chapitre I de notre message du 29 août 1952, nous avons indiqué en détail les tentatives qui furent faites en vue d'exécuter l'accord et les obstacles qu'elles rencontrèrent. Contentons-nous de rappeler que la question de l'indemnité à verser aux Allemands touchés par l'accord fut, durant des années, le problème dominant. Ayant déclaré avec la plus grande fermeté qu'il ne pouvait ni ne voulait confisquer des biens privés étrangers sans s'assurer au préalable que les propriétaires seraient dédommagés d'une manière effective et équitable, le Conseil fédéral s'est entendu reprocher dans la presse alliée de ne pas tenir la parole donnée. Nous dûmes constater l'échec de tous nos efforts pour faire régler par voie d'arbitrage ce litige et la question du cours de conversion à appliquer. Nous continuâmes ainsi à déclarer que le cours de 100 francs suisses pour 57,8 reichsmarks (réduit par la suite à $\frac{1}{10}$) dans le cadre de la réforme monétaire allemande ne permettrait jamais une indemnisation «équitable». La Suisse avait demandé dans quel délai et par qui l'indemnité serait versée. La question demeura sans réponse. Bien qu'attaqué de toute part, le Conseil fédéral refusa dès lors de faire le pas décisif en transformant le blocage en une confiscation.

L'évolution politique et économique en Allemagne, de même que les changements qui intervinrent dans les rapports de ce pays avec les Alliés occidentaux, permirent par la suite de sortir de l'impasse sans recourir à la procédure arbitrale. Après que l'Allemagne eut procédé à sa réforme monétaire, les autorités d'occupation ne disposaient même plus de marks allemands pour verser des indemnités. Devenue un Etat souverain, la République fédérale d'Allemagne ne pouvait plus être exclue des pour-

parlers relatifs à l'indemnisation. Ainsi qu'il est mentionné dans le message du 29 août 1952, la Suisse collabora à l'établissement d'un nouveau plan d'indemnisation, du 20 avril 1951, en s'opposant toutefois à son application par la force. Ce plan fut refusé par la République fédérale, ce qui amena finalement la conclusion de l'accord du 26 août 1952. En ce qui concerne les chiffres, cet accord a repris l'idée du plan du 20 avril 1951 selon lequel les Alliés prendraient comme point de départ l'estimation globale des biens, réduite d'un quart. Nous reviendrons sur ce point dans un autre chapitre.

L'accord du 26 août 1952 relatif aux avoirs allemands a été expliqué et commenté de façon très détaillée dans le message du 29 août 1952. Nous pouvons dès lors nous contenter de relever que la Suisse a renoncé à une part quelconque du produit de la réalisation des biens allemands. Au fond, son activité s'est bornée à exercer, entre les Alliés et la République fédérale d'une part, de même qu'entre les intéressés allemands et leur gouvernement d'autre part, les fonctions d'un fiduciaire. L'idée directrice du nouvel accord était que le versement dû par la République fédérale aux Alliés devait être compensé par certaines prestations des possesseurs d'avoirs allemands. Leurs biens en Suisse devaient être liquidés, la contre-valeur étant versée aux intéressés en Allemagne dans la monnaie du pays. En Allemagne, on pensait pouvoir récupérer le versement fait aux Alliés en prélevant des impôts, taxes et amendes, etc. sur les biens transférés. Cette «conversion» aurait eu fatalement pour effet de faire connaître au fisc allemand les avoirs situés en Suisse. Afin d'éviter cette conséquence fâcheuse et aussi pour simplifier la procédure, on donna l'occasion aux intéressés d'abandonner, en faveur de la République fédérale et dans un délai déterminé, le tiers de leurs avoirs, ce qui entraînait automatiquement le déblocage des deux autres tiers sans aucune communication aux services allemands. Lors de la conclusion de l'accord de 1952, il était impossible d'établir une relation entre le nombre de ces cas «de contribution» et celui des cas de «conversion». Pour des raisons faciles à deviner, le législateur allemand s'est efforcé de rendre le choix du versement de la «contribution» aussi intéressant que possible. Le résultat en fut que, contre toute attente, le versement de cette contribution fut préféré dans 98 pour cent des cas.

II. L'EXÉCUTION DE L'ACCORD RELATIF AUX AVOIRS ALLEMANDS

Approuvés par arrêté fédéral du 24 septembre 1952, les accords avec la République fédérale d'Allemagne (du 26 août 1952) et les trois Alliés (du 28 août 1952) entrèrent en vigueur le 19 mars 1953. Le 2 avril de la même année, la République fédérale nous versa les 121,5 millions de francs mis à la disposition par un consortium de banques suisses (voir chapitre III). Le même jour, ce montant fut remis aux Alliés après déduction d'une avance

de 20 millions consentie antérieurement. Ainsi, la Suisse avait exécuté, à l'égard des Alliés, toutes les obligations découlant pour elle de l'accord de Washington et ayant trait aux avoirs allemands.

En 1952 déjà, l'office suisse de compensation avait entrepris les travaux préparatoires nécessaires et rédigé, d'entente avec la commission de surveillance, un projet d'arrêté du Conseil fédéral relatif à l'exécution du nouvel accord. Se fondant sur l'article 2 de l'arrêté fédéral du 24 septembre 1952, le Conseil fédéral édicta le 6 mars 1953 son arrêté concernant les avoirs allemands en Suisse, arrêté qui entra également en vigueur le 19 mars 1953. Cet arrêté ne règle cependant que les nouvelles questions découlant de l'accord du 26 août 1952 et n'abroge pas l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945 instituant des mesures provisoires pour le règlement des paiements entre la Suisse et l'Allemagne (arrêté de blocage).

Quelques questions importantes ont été réglées dans l'arrêté d'exécution:

1. L'office suisse de compensation qui, dès 1945, s'était occupé du recensement et de l'administration des biens allemands en Suisse, fut maintenu comme organe d'exécution. Son service de la liquidation des biens allemands, créé peu de temps après la conclusion de l'accord de Washington, était en mesure d'entreprendre, sans trop modifier son organisation, la liquidation proprement dite de ces biens. La commission de surveillance pour l'exécution de l'accord de Washington, créée par arrêté fédéral du 3 septembre 1946 aux fins de surveiller les travaux de l'office suisse de compensation relatifs à l'administration et à la liquidation des biens allemands, fut maintenue; elle avait le pouvoir de surveiller l'exécution de l'accord du 26 août 1952 et de donner à l'office les instructions nécessaires à cet effet.

De plus, l'arrêté d'exécution créa — ce qui n'était pas prévu dans l'accord avec l'Allemagne — une commission de recours spéciale chargée de trancher les questions d'estimation et de vérifier le bien-fondé des décisions de l'office suisse de compensation relatives à l'estimation des biens. Le règlement de l'autorité d'estimation est daté du 19 mars 1954. Il a été approuvé par le Conseil fédéral le 9 avril 1954.

Enfin, l'autorité de recours, prévue à l'article III de l'annexe à l'accord de Washington et constituée par l'arrêté du Conseil fédéral du 3 septembre 1946, devait être remplacée, puisque son activité prit fin le 19 mars 1953. L'article 18 de l'arrêté d'exécution créa l'autorité de recours pour les avoirs allemands, composée de cinq juges nommés par le Conseil fédéral. M. le juge fédéral G. Leuch accepta de fonctionner à nouveau comme président. Furent désignés comme membres de l'autorité: MM. Blocher et Naegeli, anciens juges fédéraux, D^r Früh, juge cantonal à Zurich, et le professeur Jeanprêtre, président de tribunal à Neuchâtel. Le règlement de l'autorité de recours, édicté le 18 mai 1953, fut approuvé par le Conseil fédéral

le 5 juin 1953. L'autorité de recours nouvellement constituée était également compétente pour trancher préjudiciellement des questions de droit privé.

2. En plus de ces questions d'organisation, l'arrêté d'exécution établit quelques règles importantes pour permettre de liquider sans difficulté les biens soumis à l'accord du 26 août 1952. Les déclarations prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 1945 instituant l'obligation de déclarer les avoirs allemands en Suisse étaient considérées, en tant que faites sans réserve, comme reconnaissance de dettes au sens de l'article 82 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Les actes de disposition accomplis sans l'autorisation de l'office suisse de compensation et affectant des avoirs bloqués furent déclarés nuls, la nullité produisant ses effets dès l'accomplissement de l'acte, sous réserve des droits des tiers de bonne foi et des actions en dommages intérêts contre les personnes ayant accompli l'acte de disposition. En outre, on institua une procédure simplifiée permettant d'annuler les papiers-valeur ayant disparu. Enfin, la prescription de créances appartenant à des Allemands en Allemagne fut déclarée interrompue entre le 17 février 1945 et le 19 mars 1953.

3. Ainsi qu'il est dit au chapitre I, l'accord de Washington permit de débloquer certains biens, soumis à l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945 et situés en Suisse ou administrés en Suisse. Il s'agissait pour l'essentiel d'une part de biens situés en Suisse et appartenant à des personnes domiciliées en Autriche, sur le territoire de l'ancienne ville libre de Dantzig, dans les régions orientales annexées par le Reich allemand ou sur le territoire de la République tchécoslovaque, d'autre part de biens appartenant à des Allemands en Suisse ou domiciliés dans un pays tiers.

L'accord du 26 août 1952 (art. 17 et 21), de même que l'arrêté d'exécution (art. 7 et 8), allongèrent considérablement la liste des biens pouvant être débloqués. Dès l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution, les avoirs suivants devaient être libérés:

Les droits de propriété industrielle (brevets d'invention, modèles d'utilité, dessins et modèles, marques de fabrique ou de commerce), les demandes de dépôt et les droits d'auteur, en tant qu'il ne s'agissait pas de droits faisant partie intégrante d'une entreprise en Suisse dans laquelle existait un intérêt allemand ou de droits utilisés par une telle entreprise; Les sanatoria Davos-Wolfgang et Agra, les sanatoria d'enfants Agra et Arosa, y compris les autres avoirs de la *Stiftung Deutscher Heilstätten Davos* et l'avoir de la *Burchard-Gedächtnis-Stiftung* à Davos;

les avoirs dont la contre-valeur avait été versée ou devait être versée dans le trafic réglementé des paiements entre la Suisse et l'Allemagne et enfin les papiers-valeur libellés en monnaie allemande, émis en Allemagne, appartenant à des Allemands en Allemagne.

De plus, les biens suivants devaient être libérés sur requête du propriétaire ou de son représentant autorisé :

les avoirs allemands compris dans la région connue sous le nom de *Tägermoos*; les avoirs d'Allemands domiciliés dans les enclaves de Büsingen et de Jestetten; les avoirs des sociétés possédant les usines hydro-électriques suivantes, y compris les participations allemandes dans ces sociétés: Ryburg-Schwörstadt, Kraftübertragungswerke Rheinfelden AG., Albruck-Dogern, Reckingen;

les avoirs revenant, avant le 27 juin 1946, en vertu d'une succession *ab intestat* ou d'un testament établi, preuves à l'appui, avant le 17 février 1945, à une personne n'étant pas considérée comme Allemand en Allemagne au sens de l'arrêté d'exécution, les avoirs de femmes qui sont ou étaient mariées avec des Allemands, les avoirs de doubles nationaux, à condition que l'Etat du second indigénat appuie leur requête, les avoirs de personnes persécutées en raison de leur race ou pour des motifs politiques ou religieux, etc.

L'activité des divers organes d'exécution appelle les explications suivantes :

Office suisse de compensation

Après l'entrée en vigueur de l'accord du 26 août 1952 et de l'arrêté d'exécution, le service de la liquidation des biens allemands dut passer du recensement et de l'administration de ces biens à la liquidation proprement dite.

a. Organisation. L'organisation du service de la liquidation des biens allemands fut maintenue dans ses grandes lignes. Cependant, on dut faire appel à du personnel supplémentaire, à titre auxiliaire. Au début de décembre 1953, l'effectif était de 85, à savoir 59 employés engagés à titre définitif et 26 auxiliaires. Au fur et à mesure que l'exécution de l'accord avançait, le personnel dut être licencié. Au 31 décembre 1957, le service occupait 8 personnes, dont 5 auxiliaires.

b. Exécution de la liquidation. Avec le concours de l'association suisse des banquiers et des banques suisses, ainsi que des représentants de la légation d'Allemagne, du ministère allemand des finances et de la *Bank Deutscher Länder*, l'office suisse de compensation arrêta, en juin 1953, des « directives générales », adressées à toutes les banques et, par l'entremise de la légation de Suisse en Allemagne, à tous les consulats suisses ainsi qu'aux banques allemandes. Ces directions devaient renseigner les propriétaires allemands d'avoirs en Suisse sur le contenu de l'accord et des dispositions d'exécution. Des communiqués furent publiés tant dans la presse suisse que dans la presse allemande pour signaler l'entrée en vigueur de l'accord et des dispositions d'exécution. On insistait sur le délai (relativement court) de deux mois dans lequel le propriétaire d'avoirs allemands en Suisse devait se décider en faveur du déblocage contre paiement d'une contribution d'un tiers.

Pour répartir le travail et simplifier l'ensemble de la procédure, il fut convenu avec les banques suisses qu'elles se chargeraient, dans une large mesure, de présenter, pour leurs clients, la demande de déblocage et d'exécuter les autres formalités en relation avec ce déblocage. L'office suisse de compensation se réserva uniquement le droit de contrôler, le cas échéant, la procuration. Un arrangement semblable fut conclu avec les sociétés d'assurances. En matière d'assurances, la question des principes applicables à l'estimation de la valeur de rentes et autres prestations d'assurances suscita certaines difficultés. L'arrangement conclu avec les sociétés d'assurances fut approuvé par la commission de surveillance dans sa séance du 25 août 1953.

D'assez longues négociations furent nécessaires pour englober dans la procédure de déblocage, ainsi que cela avait été convenu lors des négociations à Bonn en août 1952, les papiers-valeur suisses situés en Allemagne.

Comme on devait s'y attendre, l'office suisse de compensation reçut un courrier extrêmement abondant dès l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution. Le nombre des visiteurs fut également très élevé. Pour le seul mois d'avril 1953, l'office reçut 11 000 lettres, alors que 600 visiteurs se présentaient personnellement. Malgré toute la diligence apportée par les employés du service de la liquidation des biens allemands, il fut impossible, durant les premiers mois, de traiter au fur et à mesure. Il fallut dès lors prendre des dispositions pour assurer l'exécution normale des différentes opérations. On convint avec les banques qu'elles présenteraient, autant que possible, à l'office suisse de compensation, en premier lieu les cas relativement simples et que les cas urgents pourraient être réglés immédiatement. Pour le surplus, les demandes furent traitées, en principe, par ordre chronologique. Cette façon de procéder permit finalement de traiter le très grand nombre de demandes sans difficultés particulières.

Exprimée en chiffres, la liquidation des biens allemands conformément à l'accord du 26 août 1952 se présente, pour la période du 19 mars 1953 au 31 décembre 1957, comme suit:

| | Nombre | Montant en millions de Fr. |
|--|--------|-------------------------------|
| Total des demandes de déblocage | 20 830 | 697,1 |
| Déblocage contre paiement de la contribution | 4 834 | 587,9 |
| Déblocage en application des articles 5 et 17 de l'accord | 15 507 | 99,9 |
| Conversions | 489 | 9,3 |

Au 31 décembre 1957, 134 demandes de déblocage, représentant des avoirs d'un montant d'environ 6 millions de francs, n'étaient pas encore réglées.

Le montant des contributions du tiers perçu conformément à l'accord s'élevait, au 31 décembre 1957, à 181 558 760 fr. 57; sur ce montant, 179 millions ont été crédités au compte de règlement conformément à l'article 2 de l'accord. Si l'on compare le total des contributions payées et le montant de 121,5 millions de francs à verser par l'Allemagne, on constate une différence de 60 058 760 fr. 57. Sur ce montant, il y a toutefois lieu de déduire les frais très considérables qu'entraîna le crédit bancaire nécessité pour payer ce montant aux Alliés. La constitution de ce qu'on appelle l'excédent — environ 50 millions de francs — et son utilisation seront traitées en détail dans un chapitre ultérieur.

En plus de la liquidation proprement dite des biens allemands en relation avec l'indemnité de règlement, l'office suisse de compensation devait poursuivre le déblocage, commencé en 1947, de tous les avoirs qui n'étaient pas soumis à la liquidation. Abstraction faite des biens appartenant à des Allemands en Allemagne, des avoirs pour un montant d'environ 522 millions de francs avaient été bloqués conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945. Jusqu'au 31 décembre 1957, les biens suivants furent libérés:

| Motif du déblocage | Montant en millions de francs | |
|--|-------------------------------|---------------|
| | au 19. 8. 53 | au 31. 12. 57 |
| <i>a.</i> Déblocage d'avoirs non allemands conformément à l'ACF du 1 ^{er} avril 1947: | | |
| — Autrichiens | } 102,5 | 107,9 |
| — Habitants de la ville libre de Dantzig | | |
| — Habitants des territoires annexés de l'Est | | |
| — Habitants de la Tchécoslovaquie | | |
| <i>b.</i> Personnes non allemandes en Allemagne conformément à l'ACF du 29 avril 1947 | 10,5 | 11,4 |
| <i>c.</i> Déblocage d'avoirs appartenant à des Allemands en Suisse et dans des tiers pays conformément à l'ACF du 11 février 1948: | | |
| — Allemands en Suisse | 273,5 | 280,2 |
| — Allemands dans un tiers pays | 57,0 | 58,1 |
| <i>d.</i> Conformément à l'accord (cf. p. 17 ci-devant): | | |
| — «Tägermoos» et usines hydro-électriques (art. 21) | | 38,0 |
| — Enclaves de Büsingen et de Jestetten (art. 21) | | 0,4 |
| — Les sanatoria (art. 21) | | 1,3 |
| — Transferts de propriété par succession (art. 21, chiff. 7) | } 5,2 | |
| — Créances en restitution de biens spoliés et indemnités (art. 5, chiff. 2d) | | |
| — Droits d'appelés dans les substitutions fidéicommissaires (ACF du 6 février 1953, art. 8, lettre p) | | |
| — Obligations de rapatriés (protocole de signature ad art. 20) | | |
| — Sur décision du ministère allemand des finances (protocole de signature, ad art. 5) | | |
| | | 2,6 |
| Total des avoirs déblocués | | 521,8 |

| | Fr. | Fr. |
|---|-------------------------------|--------------------|
| 1. <i>Espèces</i> | | 733 636 |
| 2. <i>Or et autres métaux précieux</i> | | 11 661 362 |
| 3. <i>Avoirs en banque y compris le compte de blocage près la banque nationale suisse</i> | | 171 510 661 |
| Sont compris dans ce montant: | | |
| a. Les revenus des avoirs bloqués; | | |
| b. Le produit des réalisations durant la période de blocage conformément à l'article 9 ^{quater} ACF du 16 février 1945, tels que ventes de marchandises, d'immeubles improductifs, de participations, etc. | | |
| 4. <i>Papiers valeur en Suisse</i> | | 103 314 723 |
| Dont actions n'ayant pas le caractère de parti- cipations | 24 128 552 | |
| 5. <i>Papiers valeur à l'étranger</i> | | 20 436 821 |
| Dont actions n'ayant pas le caractère de parti- cipations | 3 229 206 | |
| 6. <i>Papiers valeur divers, tels que parts dans une société coopérative</i> | | 2 525 085 |
| 7. <i>Participations en Suisse</i> | | 279 068 248 |
| A des sociétés anonymes et des fondations | 242 483 636 | |
| Communautés héréditaires et autres participa- tions | 36 584 612 | |
| 8. <i>Immeubles</i> | | 26 412 028 |
| 9. <i>Meubles, installations d'entreprises, bijoux et objets d'art</i> | | 8 992 415 |
| 10. <i>Créances d'assurances et de réassurances</i> | | 15 130 894 |
| 11. <i>Hypothèques</i> | | 1 692 698 |
| 12. <i>Prêts, créances diverses et créances d'usufruit</i> | | 23 692 363 |
| 13. <i>Avoirs non soumis à contribution:</i> (Accord, art. 21, chiff. 7, art. 5, chiff. 2d, proto- cole de signature ad art. 28, ACF du 6 mars 1953, art. 8, lettre p) | | 5 250 648 |
| 14. <i>Avoirs pour lesquels l'ayant droit est dispensé de verser une contribution (protocole de signature ad art. 5)</i> | | 2 599 619 |
| 15. <i>Centrales hydro-électriques, «Tägermoos»</i> | | 38 033 873 |
| 16. <i>Débloccage partiel durant la période de blocage pour un but d'entretien</i> | | 7 295 631 |
| | Total de l'actif | 718 350 705 |
| Passif à déduire: | | |
| a. Dettes garanties par gage | 11 844 113 | |
| b. Autres passifs (art. 6 ACF du 6 mars 1953) | 7 889 745 | |
| c. Avoirs grevés d'un usufruit | 1 474 359 | 21 208 217 |
| | <i>Montant net des avoirs</i> | <u>697 142 488</u> |

Ce montant se décompose comme suit:

| | Fr. |
|--|-------------|
| a. Avoirs débloqués sans contribution | 30 792 731 |
| b. Contribution 33 $\frac{1}{3}$ % | 583 905 747 |
| c. Contribution 50 % (art. 4, chiff. 3, de l'accord) | 3 941 204 |
| d. Transfert en Allemagne | 9 331 930 |
| e. Cas spéciaux | 69 170 876 |

Commission de surveillance

Depuis notre rapport du 13 avril 1949 jusqu'au 31 décembre 1957, la commission de surveillance a tenu 26 séances. En plus de l'examen annuel du rapport de gestion de l'office suisse de compensation, elle a dû, à l'occasion, s'occuper notamment des questions suivantes: conflits de séquestre, conversions d'avoirs en crédits bancaires, questions en relation avec les avoirs libellés en reichsmark, directives relatives à l'exécution de l'accord, autorisation de séquestre sur des avoirs bloqués, rachat par des Allemands d'avoirs réalisés, papiers-valeur gérés en Suisse mais se trouvant en Allemagne, obligation de l'office suisse de compensation de renseigner et de communiquer des dossiers à des tiers, fondations de familles, etc.

Parfois, la commission a dû s'occuper de plaintes dirigées contre l'office suisse de compensation; toutes furent cependant rejetées.

Une fonction particulièrement importante de la commission consista à donner son avis au sujet des nombreux pourparlers engagés tant avec les Alliés qu'avec les représentants de la République fédérale d'Allemagne.

La commission de surveillance s'est déclarée prête à poursuivre, pour l'instant, son activité.

Autorité de recours et autorité d'estimation pour les avoirs allemands (art. 17 et 18 de l'ACF du 6 mars 1953).

La commission de recours prévue dans l'accord de Washington a cessé son activité le 19 mars 1953. A cette date, elle avait eu à se prononcer sur 498 recours dirigés contre des décisions de l'office suisse de compensation. Il y avait lieu d'examiner en tout premier si la décision portait sur des avoirs soumis aux dispositions de droit public relatives au blocage des avoirs allemands. Les questions suivantes furent notamment tranchées: blocage d'avoirs gérés par un fiduciaire, créances contestées, paiements effectués à des créanciers au moyen d'avoirs bloqués, versements de montants au titre d'entretien, validité de dispositions pour cause de mort portant sur des avoirs bloqués, existence et ampleur de participations allemandes dans des sociétés commerciales, fondations et associations, constatation de la participation financière prépondérante dans une société. Dès l'année 1947, les arrêts portant sur la réalisation d'avoirs et leur conversion en crédits bancaires aux fins d'éviter une perte de valeur revêtirent une importance toute particulière (art. 9^{quater} de l'ACF du 16 février 1945).

Il s'agissait notamment de vérifier si l'office suisse de compensation avait agi dans les limites de son très large pouvoir d'appréciation. Dans de nombreux arrêts, l'autorité de recours insista sur le fait que la législation relative au blocage ne faisait que décréter des mesures provisionnelles en vue de la liquidation ultérieure des avoirs. A noter que la « commission mixte » n'usa jamais de son droit de recours contre les décisions de l'office suisse de compensation.

Après l'entrée en vigueur de l'accord du 26 août 1952, la commission de recours fut remplacée par l'autorité de recours pour les avoirs allemands, avec siège à Lausanne. L'article 18 de l'arrêté du Conseil fédéral du 6 mars 1953 donna à l'autorité de recours la compétence de trancher préjudiciellement les questions de droit privé. La procédure fut fixée dans le règlement du 18 mai 1953. Des questions de propriété furent examinées préjudiciellement, notamment lorsqu'il n'était pas certain qu'un avoir fût soumis aux dispositions de l'accord ou que des prétentions de tiers sur de tels avoirs fussent justifiées. L'autorité de recours eut également à se prononcer sur la reconnaissance du droit de propriété de tiers sur des avoirs bloqués, de même que sur l'existence de prétentions de tierces personnes sur des créances bloquées. Dans ce dernier cas, elle déclina cependant sa compétence lorsque la créance était contestée par un débiteur non soumis aux mesures prévues dans l'accord. En outre, l'autorité de recours eut à se prononcer sur le déblocage d'avoirs appartenant à des membres de la Wehrmacht, à des personnes persécutées pour des raisons politiques ou de race. Mentionnons aussi les décisions concernant l'exécution d'accords sur les conflits de séquestre conclus avec des tiers pays. L'autorité de recours n'a cessé de soutenir l'attitude très libérale de l'office suisse de compensation en ce qui concerne le déblocage d'avoirs utilisés à des fins d'entretien.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Washington et jusqu'au 31 décembre 1957, la commission de recours et l'autorité de recours, qui la remplaça, eurent à traiter 640 cas.

L'autorité d'estimation créée par l'article 17 de l'arrêté du Conseil fédéral du 6 mars 1953 eut, de son côté, à s'occuper de 16 recours.

De plus, 181 recours furent liquidés, durant la même période, par voie administrative (retrait du recours, reconnaissance subséquente de la décision de l'office suisse de compensation, nouvel examen, annulation de la décision de l'office).

Collaboration avec les services allemands

Ainsi que nous l'avons déclaré dans notre message du 29 août 1952 concernant les avoirs allemands en Suisse, la « commission mixte » prévue dans l'accord de Washington cessa son activité lors de l'entrée en vigueur des accords des 26 et 28 août 1952. Elle ne fut pas remplacée. Il était cependant indispensable que la Suisse maintienne un contact très étroit avec les services allemands en vue de l'exécution de l'accord.

Des séances de travail eurent lieu depuis l'entrée en vigueur de l'accord, à intervalles rapprochés, entre délégués de l'office suisse de compensation, du ministère fédéral des finances et de la *Bank Deutscher Länder* (actuellement *Deutsche Bundesbank*). Il s'agissait de régler des questions techniques ayant trait à l'exécution de l'accord, certaines questions d'interprétation et des cas particuliers. Ces séances, se déroulèrent à Bonn, Berne et Zurich dans le meilleur esprit de collaboration.

A côté des questions techniques (ouverture de comptes, façon de traiter les cas de contribution et le cas des avoirs devant être réalisés, etc.), on dut s'occuper notamment, au début, des problèmes relatifs à l'application de la procédure de déblocage aux papiers-valeur suisses déposés en Allemagne, selon ce qui avait été convenu en août 1952 à Bonn. On discuta aussi la question de savoir de quelle façon il y avait lieu de traiter les cas de personnes rapatriées tardivement, de même que les cas d'exception prévus aux articles 17 de l'accord et 8 de l'arrêté d'exécution.

Des renseignements concernant des cas particuliers ne furent donnés aux autorités allemandes que lorsque le propriétaire allemand de biens soumis à l'accord s'adressait à l'office suisse de compensation par l'entremise de ces autorités. Il s'agissait notamment d'attestations portant sur des prestations fiscales de personnes soumises en Suisse au paiement de la contribution et qui s'étaient adressées au ministère fédéral des finances aux fins d'obtenir une remise du paiement de la contribution pour des raisons d'ordre social ou philanthropiques, ainsi que cela est prévu dans le protocole de signature ad article 5 de l'accord.

Ces derniers temps, les discussions portèrent en premier lieu sur les problèmes soulevés par la restitution de l'excédent. La question principale — celle de savoir lequel des deux Etats devait se charger de la restitution — fut traitée à l'échelon des gouvernements. Le président de la commission de surveillance et une délégation allemande réglèrent à Berne une autre question: celle de savoir dans quelle mesure l'office suisse de compensation participerait à l'exécution de la loi allemande du 22 juin 1957 concernant la restitution de l'excédent. La collaboration de l'office se limite à la délivrance d'attestations portant sur le montant payé au titre de contribution, ces attestations étant délivrées sur demande des ayants droit allemands. 1578 attestations portant sur des contributions d'un montant d'environ 137 millions de francs furent ainsi délivrées jusqu'au 31 décembre 1957.

16 séances de travail eurent lieu au total, dont 9 à Zurich, 6 à Bonn et 1 à Berne.

III. QUESTIONS PARTICULIÈRES

A. *L'excédent provenant de la liquidation*: Rappelons tout d'abord de quelle manière fut fixée l'indemnité de règlement de 121,5 millions de francs, qui devait, par suite des rentrées effectives, être dépassée de plus de 50 millions:

L'arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 1945 (RO 1945, 325) institua l'obligation de déclarer à l'office suisse de compensation tous les avoirs situés en Suisse ou administrés de la Suisse et appartenant à des personnes physiques ou morales allemandes. A cette époque, on entendait par «Allemagne» également l'Autriche, le territoire des Sudètes, le territoire de la ville libre de Dantzig, les territoires de l'Est alors annexés par l'Allemagne ainsi que la Styrie inférieure. Les nombreuses lettres adressées à l'office suisse de compensation à la suite de l'entrée en vigueur de cet arrêté ne purent être examinées en détail que durant les années 1946/1947. Un contrôle détaillé des montants des avoirs annoncés était encore impossible. On était obligé de procéder par estimation. Le total des avoirs annoncés fut estimé à 1 milliard environ. Dans l'accord de Washington, on avait pu limiter l'application de mesures coercitives aux avoirs appartenant à des Allemands domiciliés en Allemagne entre le 17 février 1945 et le 1^{er} janvier 1948 et exclure les avoirs allemands simplement administrés de la Suisse. Cela permit de débloquer environ la moitié de l'ensemble des avoirs (voir le tableau ci-dessus qui indique environ 460 millions).

Déjà lors de l'élaboration du plan d'indemnisation du 20 avril 1951 (cf. message du 29 août 1952), il avait été convenu que les mesures de liquidation ne s'appliqueraient pas aux doubles nationaux, aux Suissesses de naissance ainsi qu'aux centrales hydro-électriques. Les avoirs n'atteignant pas 10 000 francs ne devaient pas être soumis à contribution. Sur la base des indications qu'ils possédaient à l'époque, la Suisse, les Alliés et la République fédérale d'Allemagne admirent que la liquidation produirait 360 millions de francs. Les Alliés étant prêts à renoncer au quart de cette somme et la Suisse ne pouvant se montrer plus exigeante, on disposait, en fin de compte, de 270 millions qui, d'après le plan établi à l'époque, devaient être partagés par moitié entre les deux parties. Ce montant fut pris comme base par tous les intéressés. Il constitua notamment l'indemnité de règlement convenue à titre définitif entre les Alliés et la République fédérale d'Allemagne, un escompte de 10 pour cent étant prévu en cas de règlement en espèces. C'est ainsi qu'on arrive au montant de 121,5 millions de francs, auquel il faut ajouter les intérêts et les frais du crédit bancaire s'élevant à 7,5 millions de francs environ.

La somme de 360 millions estimée comme produit de la liquidation et le montant d'environ 120 millions à verser au titre d'indemnité de règlement permirent de fixer la contribution à un tiers. Etant données les nombreuses inconnues, personne ne pouvait songer que le total de toutes les contributions atteindrait, au moins approximativement, le montant de l'indemnité de règlement. Il pouvait être sensiblement moins fort ou dépasser de beaucoup le montant prévu. Cependant, les cinq gouvernements intéressés admirent, à l'époque, que cette réglementation, telle qu'elle avait été établie et malgré les risques et les chances qu'elle comportait pour la République fédérale d'Allemagne, devait être définitive et qu'une

revision quelconque n'entraîtrait pas en considération. Une revision aurait, d'ailleurs, dû être prévue expressément dans les accords, ce qui ne fut pas le cas. Il suffit de rappeler que la Suisse, au cas où la liquidation se serait soldée par un déficit, n'aurait jamais pu, après avoir débloqué les deux tiers restants, soumettre les biens allemands à nouveau au blocage et exiger une cote plus élevée. Pour la même raison, on ne pouvait songer à la restitution d'un excédent éventuel. C'est la raison pour laquelle le caractère définitif de la réglementation convenue a été expressément relevé dans le message du 29 août 1952.

En fait, le gouvernement de la République fédérale s'attendait, durant une période assez longue, à devoir combler un déficit au moyen de fonds propres; les deux parties contractantes ont cependant également envisagé la possibilité d'un excédent. Ce fut la Suisse qui, pour une telle éventualité, désirait s'assurer certains droits. Parallèlement à l'accord du 26 août 1952 relatif aux biens allemands, elle conclut avec l'Allemagne un accord portant sur le «milliard du clearing». Cet accord prévoit que les paiements allemands qu'il mentionne doivent être effectués conformément aux dispositions de l'accord de paiement germano-suisse au cas où d'autres moyens de paiement ne seraient pas à disposition (art. 6, 1^{er} al.). Il visait précisément le cas d'un excédent du compte de règlement. C'est aussi la raison pour laquelle la Suisse, désirant réduire le crédit très élevé dont elle disposait dans l'Union européenne des paiements, invoqua, à l'égard de la République fédérale, cette clause à plusieurs reprises.

Ces quelques considérations montrent de façon non équivoque que la Suisse ne pouvait renoncer à transférer en Allemagne la somme dépassant l'indemnité de règlement. On arrive à la même conclusion en étudiant attentivement le texte même de l'accord: l'article 2 prévoyait qu'un compte devait être ouvert auprès de la banque nationale, au nom de la *Bank Deutscher Länder* (compte de règlement), en faveur du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Ce compte devait être alimenté d'une part par les contributions des propriétaires allemands («contribution du tiers»), d'autre part par le produit de la réalisation des avoirs des propriétaires ne versant pas la contribution. Nous avons déjà indiqué que le premier mode d'alimentation du compte intervint dans 98 pour cent des cas et la deuxième dans 2 pour cent seulement. Ces contributions du tiers devaient, selon le texte de l'accord, être versées non pas à l'office suisse de compensation, mais directement sur le compte — allemand — de règlement. C'est à dessein que l'accord établissait une relation juridique directe entre les intéressés allemands payant la contribution du tiers et leur gouvernement. On voulait que le paiement et le transfert soient simultanés et procurent à la République fédérale directement des francs suisses.

La solution prévue dans l'accord aurait eu toutefois l'inconvénient de mettre la *Bank Deutscher Länder* et du même coup les autorités fiscales

allemandes en mesure de prendre connaissance des noms des intéressés et du montant des contributions payé par eux. C'est pour cette seule raison, et afin de sauvegarder l'anonymat, que fut constitué, par la suite, un «compte provisoire» de l'office suisse de compensation. Les contributions du tiers étaient versées sur ce compte, l'office suisse de compensation transférant régulièrement des montants en chiffres ronds sur le compte de règlement. Cela ne change rien au fait que les intéressés allemands devaient payer non pas à l'office suisse de compensation mais à la *Bank Deutscher Länder* et que l'office ne pouvait disposer du compte provisoire. Il n'aurait dès lors pas eu le droit, le montant de l'indemnité de règlement une fois atteint, de suspendre ces versements à la *Bank Deutscher Länder*.

Cette manière de voir a été adoptée par le Conseil fédéral déjà dans la réponse donnée à la question écrite de M. le conseiller national Obrecht en date du 24 mars 1955. Il n'a jamais changé d'avis. Le Conseil fédéral ne pouvait pas davantage donner l'ordre à l'office de compensation de bloquer «le compte provisoire», ou même exiger de la République fédérale d'Allemagne qu'elle restitue des montants lui ayant été transférés. Les deux parties à l'accord ont toujours estimé que seul le parlement allemand était compétent pour décider de l'utilisation de l'excédent. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral ne s'est pas non plus cru obligé de soumettre cette question aux chambres. En revanche, et à titre d'indication, on releva du côté suisse à plusieurs reprises et de façon expresse qu'il serait hautement souhaitable que les intéressés rentrent en possession d'une partie appropriée des contributions versées en trop. Les milieux gouvernementaux et parlementaires allemands ont montré beaucoup de compréhension pour cette thèse. La loi allemande du 22 juin 1957 apporte à ce problème une solution que la grande majorité de tous les intéressés allemands et suisses estiment équitable et supportable. La loi en question a été acceptée à l'unanimité par chacune des deux chambres du parlement allemand. On sait qu'elle prévoit un remboursement au *pro rata* de l'excédent, contre paiement d'une taxe au fisc allemand (*Lastenausgleich*). Nous avons autorisé l'office suisse de compensation à établir les attestations nécessaires pour obtenir ledit remboursement, ce qui fut fait à ce jour pour un montant d'environ 140 millions. Ainsi, ce problème qui, durant un certain temps, avait provoqué en Allemagne et surtout en Suisse des réactions assez vives, a pu être réglé de façon satisfaisante.

Le problème n'aurait probablement pas été discuté si l'excédent avait atteint quelques millions seulement. Il est cependant évident qu'une question de droit de cette nature ne peut être tranchée dans un sens ou dans l'autre suivant que le montant est plus ou moins élevé. Lors de la conclusion des accords de 1952, personne, à vrai dire, ne songeait à un excédent aussi élevé. On pouvait être tenté d'en chercher la raison dans l'estimation beaucoup trop basse du produit de la liquidation (360 millions de francs).

On a même supposé que c'est à dessein que l'estimation avait été très basse. Nous pouvons déclarer ce qui suit:

L'obligation d'annoncer tous les biens, prévue dans l'arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 1945, entraîna l'envoi, à l'office suisse de compensation, d'une documentation très considérable, dont le classement occasionna un travail ardu. En 1947, on arriva à une estimation provisoire des biens. Il était toutefois entendu que leur valeur, notamment pour les participations, ne pouvait être déterminée qu'à la suite de recherches très approfondies qui ne pouvaient être faites tant que la liquidation n'avait pas commencé. De plus, presque toutes les valeurs étrangères étaient considérées, à l'époque, comme des non-valeurs. Un grand nombre de sociétés suisses à participations allemandes ne travaillaient plus ou que dans une mesure très réduite à la suite de l'établissement des listes noires. Elles furent en conséquence l'objet d'une estimation très basse. Personne ne pouvait prévoir que, en relation avec la guerre de Corée, la valeur des actions et des participations augmenterait dans une proportion aussi considérable. Durant la période du 31 janvier 1955 au 31 décembre 1956, l'indice général des actions suisses subit une augmentation qui ne fut pas inférieure à 150 pour cent. L'énumération des différentes catégories de biens démontre que le montant le plus fort est précisément constitué par ces papiers valeur et ces participations. Ils furent cotés, pour la plupart dans les années 1954 et au début de 1955, au cours très élevé d'alors (valeur augmentée de 80 à 90% environ). Cette évolution devait entraîner un excédent très considérable. On doit dès lors constater que les estimations faites en 1947 et qui furent à la base des accords conclus en 1951/1952 étaient exactes dans l'ensemble. On peut même douter que l'indemnité de règlement aurait pu être atteinte sans cette augmentation imprévisible des valeurs. Notons qu'il n'est pas même tenu compte de l'augmentation que subit la valeur des immeubles durant la même époque.

B. *Conflits de séquestre*: Dans notre rapport du 13 avril 1949, nous avons déjà signalé les difficultés rencontrées par la Suisse au cours des négociations qu'elle entreprit avec les Alliés pour régler les conflits de séquestre. L'article 3 de l'accord du 28 août 1952 dispose que cet accord ne saurait affecter en aucune manière la position que pourrait prendre l'un quelconque des membres de l'agence interalliée des réparations à l'égard de tout accord sur les conflits de séquestre conclu ou à conclure entre le gouvernement suisse et le pays en question. La France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, qui s'étaient déclarés disposés à régler tous les conflits de séquestre au nom de l'ensemble des puissances signataires de l'accord, soutinrent ultérieurement l'opinion qu'ils n'étaient pas compétents pour traiter ces questions au nom des autres puissances participant à l'accord. Dans ces conditions, la seule possibilité qui s'offrait à la Suisse fut de chercher à obtenir le règlement des conflits de séquestre par la voie bilatérale.

Après de longues négociations, la Suisse put finalement obtenir le règlement des conflits de séquestre en concluant des accords avec les États suivants:

- Norvège, le 10 juin 1950
- Pays-Bas, le 23 février 1950
- France, le 6 mars 1953
- Grande-Bretagne, le 8 décembre 1950
- Danemark, le 12 mai 1953
- Canada, le 27 août 1954.

L'accord conclu avec la Norvège entra en vigueur le 23 décembre 1950, celui conclu avec la Grande-Bretagne le 2 avril 1953. Les autres accords entrèrent en vigueur à la date de leur signature.

Malgré tous les efforts, il ne fut pas possible de conclure un accord semblable avec les États-Unis.

Bien que les différents accords aient un contenu différent, ils comprennent un certain nombre de dispositions importantes qui sont semblables, notamment en ce qui concerne les comptes de couverture des banques, la façon de traiter les papiers-valeur, les successions ouvertes dans l'un des deux pays contractants et les fondations et sociétés constituées selon le droit des parties à l'accord. La convention conclue avec la Grande-Bretagne dispose que les avoirs, en Grande-Bretagne, de sociétés constituées selon le droit suisse mais placées financièrement sous contrôle allemand, seront partagés entre la Suisse et la Grande-Bretagne dans la proportion de 5:7. Ainsi, les dispositions de l'accord conclu avec la République fédérale d'Allemagne ne s'appliquaient qu'aux $\frac{5}{12}$ des avoirs appartenant à de telles sociétés en Grande-Bretagne. Un règlement et un partage analogues, dans la proportion de 42:58 pour cent furent convenus dans l'accord de séquestre conclu avec la France.

L'exécution et l'interprétation de ces accords occasionnèrent de nombreuses difficultés. Un certain nombre de questions touchant notamment nos relations avec la France, la Grande-Bretagne et le Canada ne sont pas encore réglées.

C. Avoirs de sociétés d'assurances avec prépondérance allemande et siège en Autriche: Les avoirs en Suisse de personnes morales ayant leur siège en Autriche étaient soumis au blocage conformément aux dispositions de l'article 3ter, lettre b, de l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 1945. Par la suite, l'article 1er, lettre c, de l'arrêté du Conseil fédéral du 1er avril 1947 disposa que le blocage serait levé à l'égard de ces sociétés à la condition qu'aucun intérêt allemand prépondérant n'existe ou n'ait existé le 16 février 1945.

Ce problème a donné lieu à quelques difficultés qui purent toutefois être aplanies en fin de compte.

D. *Communication de dossiers, obligation de renseigner imposée à l'office suisse de compensation et à ses employés*: Lors du règlement de certains cas par le service de la liquidation des biens allemands, il fallut se demander si et à quelle condition il était possible de donner suite aux requêtes d'un tribunal, d'un service cantonal ou fédéral ou d'une personne privée tendant à obtenir communication d'un dossier de l'office suisse de compensation. On dut aussi se demander si les employés de l'office avaient l'obligation de témoigner sur des faits en relation avec l'application des arrêtés de blocage, de l'accord du 26 août 1952 et de l'arrêté d'exécution.

Rappelons tout d'abord que lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 mai 1945 instituant l'obligation de déclarer les avoirs allemands en Suisse, un communiqué, publié dans la presse, déclarait que l'office suisse de compensation était tenu de garder le secret sur les renseignements qui lui étaient fournis.

D'autre part, le droit suisse ne contient aucune disposition contraignant les organes de la Confédération en général ou ceux de l'office suisse de compensation en particulier de faire à des personnes privées des communications quelconques en relation avec leur activité ou de donner à ces personnes connaissance de dossiers officiels (cf. *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération*, 1942/1943, n° 30).

A plusieurs reprises, nous avons eu l'occasion de déclarer que les employés de l'office suisse de compensation étaient assimilés aux fonctionnaires fédéraux. Dans notre circulaire du 6 octobre 1911 concernant l'obligation des fonctionnaires et employés fédéraux de témoigner sur des faits intéressant l'administration fédérale (FF 1911, IV, 370), nous avons formulé le principe qu'un fonctionnaire ou un service administratif n'est délié du secret que par décision du chef de département compétent. Cette autorisation est refusée lorsque l'intérêt supérieur du pays le commande ou que la communication serait contraire aux intérêts ou au bon fonctionnement de l'administration. A l'occasion d'une décision sur une plainte dirigée contre l'office, la commission de surveillance pour l'exécution de l'accord de Washington a complété cette règle de la manière suivante: Lorsqu'une demande de la communication d'un dossier est présentée non par un service administratif ou par un tribunal, mais par une personne partie à la procédure, la libre appréciation de l'administration n'est limitée que par l'intérêt du requérant à obtenir communication des principaux faits et documents sur lesquels se fonde la décision administrative. Toutefois, lorsque le requérant est une tierce personne, qui n'est pas partie à la procédure, l'administration n'a aucune obligation de donner suite à une telle requête. Ce qui était et ce qui est encore déterminant, c'est que les assu-

rances données au sujet du maintien du secret ne soient pas violées et que, dans un procès civil, une partie ne soit pas avantagée au détriment de l'autre en raison d'une intervention de l'autorité administrative.

E. Relation avec la question des Suisses de l'étranger victimes de la guerre:

On a dit beaucoup de choses inexactes au sujet de la relation entre l'accord de Washington et l'accord du 26 août 1952 d'une part et la question de la réparation des dommages subis par les Suisses de l'étranger victimes de la guerre d'autre part. Nous estimons qu'il est indiqué de donner sur ce problème les précisions suivantes:

D'après l'accord de Washington, le produit de la liquidation des biens allemands en Suisse aurait dû être partagé par moitié entre la Suisse et les Alliés. A la demande de la Suisse, qui ne désirait pas participer au règlement des questions de réparation, l'article II de l'accord précisait que la part revenant aux Alliés serait affectée « à la reconstruction des pays alliés dévastés et appauvris par la guerre et au ravitaillement des populations affamées ». Ni l'accord de Washington ni une annexe quelconque ne contiennent de dispositions concernant l'utilisation de la part devant revenir à la Suisse. Les procès-verbaux des négociations ne contiennent aucune indication concernant cette question. Il est toutefois exact que les négociateurs suisses, invités à dire ce que la Suisse entendait faire de la part lui revenant, répondirent — à titre personnel et sans aucun engagement — que l'Assemblée fédérale était seule compétente pour prendre une décision à ce sujet mais qu'il paraissait équitable d'affecter cette part au profit des victimes suisses de la guerre. Les Alliés n'attachèrent aucune importance à cette question, et c'est la raison pour laquelle elle ne fait l'objet d'aucune mention dans l'accord. Il s'ensuit que l'affirmation, plusieurs fois répétée, suivant laquelle les Alliés n'auraient cédé à la Suisse la moitié du produit de la liquidation que parce qu'elle devait revenir aux victimes suisses de la guerre, est inexacte. La question de savoir sous quelle forme — indemnité ou aide financière — de tels versements devaient avoir lieu, n'a pas même été évoquée.

Le projet de message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord de Washington contenait une proposition relative à l'affectation du produit de la liquidation au soutien des victimes suisses de la guerre. Le Conseil fédéral estima qu'une telle proposition était prématurée, et c'est pourquoi elle ne fut pas reprise dans le message. Ce dernier contient uniquement le passage bien connu suivant lequel il paraît équitable et conforme aux circonstances d'affecter la part échéant à la Suisse au soutien des victimes suisses de la guerre (message du 14 juin 1946). Il est évident qu'une telle déclaration ne crée ni une obligation ni un droit au sens juridique. Par ailleurs, cette déclaration elle-même ne donne aucune précision quant à la forme que devrait revêtir une aide éventuelle accordée aux Suisses de l'étranger ayant subi des dommages.

Par la suite, le Conseil fédéral a constamment admis que le passage en question était de nature à fonder un droit moral des Suisses victimes de la guerre. C'est la raison pour laquelle il a soutenu jusqu'au bout l'opinion que les Suisses victimes de la guerre devaient bénéficier d'un montant égal à celui touché par les Alliés pour les buts indiqués dans l'accord. Cette opinion joua un rôle lors de l'élaboration du plan d'indemnisation du 20 avril 1951 (cf. message du 29 août 1952), suivant lequel la moitié de 270 millions, soit 135 millions, provenant du produit de la liquidation devaient être affectés à ce but. Les mêmes considérations et le même but furent placés à la base des négociations de 1952: Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne put amener à traiter par priorité, dans le plan de remboursement de la part reconnue du «milliard soumis au clearing», une somme égale à celle devant revenir aux Alliés, soit 135 millions de francs, sous déduction de 10 pour cent d'escompte, soit 121,5 millions de francs. Etant donnée la situation précaire du débiteur, on ne put cependant obtenir un paiement immédiat en espèces. Il fut remplacé par le versement d'intérêts correspondants qui, suivant la proposition faite par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, devaient revenir également aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre. Ce projet a été mis à exécution par la suite.

En conclusion, il y a lieu de constater que le Conseil fédéral s'est efforcé de faire verser aux victimes suisses de la guerre le même montant que celui dont ont bénéficié les Alliés, alors même qu'il n'y avait aucune obligation juridique et que l'on peut tout au plus parler d'une obligation morale. L'évolution de la situation eut simplement pour conséquence que ces prestations furent effectuées non pas par prélèvement sur les avoirs allemands en Suisse, mais à l'aide de fonds de la Confédération. En ce qui concerne le montant de ces prestations, nous renvoyons à ce qui a été dit à propos de l'excédent de liquidation et des questions d'estimation et de taxation en relation avec ce problème (cf. ci-dessus, chapitre III, A).

Bien qu'il n'y ait qu'une relation très indirecte entre l'accord de Washington et l'accord du 26 août 1952, d'une part, et la question du soutien accordé aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre, d'autre part, nous estimons que cette relation a eu une influence heureuse en faveur de ces derniers, car sans elle des montants relativement élevés n'auraient vraisemblablement pas été mis à disposition. Notons que le débat public très animé qui entraîna le rejet du premier projet porta moins sur le montant de la somme à mettre à disposition que sur la façon de l'utiliser. Ce dernier point ne fait toutefois l'objet d'aucune indication, de quelque nature que ce soit, ni dans l'accord de Washington ni dans les négociations qui l'ont précédé.

Nous vous proposons de classer le postulat Vontobel du 1^{er} octobre 1957, n° 7062, auquel le présent rapport a donné suite.

Nous ne voulons pas terminer ce rapport sans exprimer nos remerciements à la commission de surveillance et à son président, M. le ministre Walter Stucki, qui, pendant douze ans, ont largement contribué à la solution satisfaisante de l'un des problèmes les plus difficiles de l'après-guerre. Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 août 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Holenstein

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

12150
